

MODELO DE GESTIÓN Y CONSIDERACIONES PARA EL NUEVOS SISTEMA DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR OBLIGATORIA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

*Dirección Metropolitano de Políticas y
Planeamiento de la Movilidad
28.09.2020*

1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR.

Con fecha 01 de marzo de 2020, la Secretaría de Movilidad contrato al especialista en Revisión Técnica Vehicular Ing. Roberto Custode, para Ejecutar y Coordinar el Proceso de Delegación al Sector Privado la Gestión y Operación del Sistema de Revisión Técnica Vehicular del Distrito Metropolitano de Quito.

Dentro de la documentación entregada se detalla, las especificaciones técnicas necesarias para poner en operación los CRTV, los mismos que permitieron generar el presente informe técnico y se describen a continuación:

La Revisión Técnica Vehicular es un conjunto de procedimientos sistemáticos, asistidos por herramientas de última tecnología, que permiten en corto tiempo determinar la idoneidad técnico-mecánica para la circulación de un vehículo. Como herramienta para la gestión pública, es el mecanismo que permite a la autoridad mantener el control de las características de la flota vehicular que tienen relación con la seguridad vial, contaminación ambiental y aptitud para el transporte de carga y pasajeros.

El primer sistema RTV integral centralizado del Ecuador fue instalado en Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en el año 2003. Este sistema surge como fruto de un proceso de negociación de cerca de 5 años entre el Municipio Metropolitano de Quito y el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre; su sustento jurídico se encontraba cimentado en la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito.

El sistema de RTV de Cuenca inició operaciones en 2008, este sistema es idéntico al que se maneja en el DMQ en cuanto a su concepción, pero es más moderno tanto por su equipamiento cuanto porque recoge la experiencia ganada en el DMQ. El sistema cuencano se sustentó jurídicamente sobre un acuerdo de transferencia de competencias entre el Consejo Nacional de Tránsito y el Municipio de Cuenca.

Tanto en Quito como en Cuenca, la participación económica inicial de las autoridades municipales creadas para la implementación y administración de sus respectivos sistemas (CORPAIRE y CUENCAIRE) fue en promedio del 18%, lo cual permitía financiar la operación de los sistemas de fiscalización de los centros y sus redes de monitoreo atmosférico; adicionalmente, este porcentaje permitió equipar a las brigadas de control en vía pública para la verificación del cumplimiento de la RTV.

En la actualidad, la Ley de Tránsito, faculta a los municipios que ya cuenten con competencias en el tema RTV a concesionar, autorizar o construir sus propios sistemas de RTV, siendo una

variante del sistema de concesión, la implementación de una Alianza Estratégica con una Empresa Pública, basada en la capacidad asociativa de las EP descrita en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

En cuanto al diseño tecnológico del sistema, se debe cumplir con lo dispuesto en la Resolución 025-ANT-DIR-2019 (expedida en el mes de mayo de 2019 y que sustituyó a la resolución 070-ANT-DIR-2015) y en las normas INEN 2349, 2203 y 2207, que especifican los equipos que se muestran en la figura No. 1.

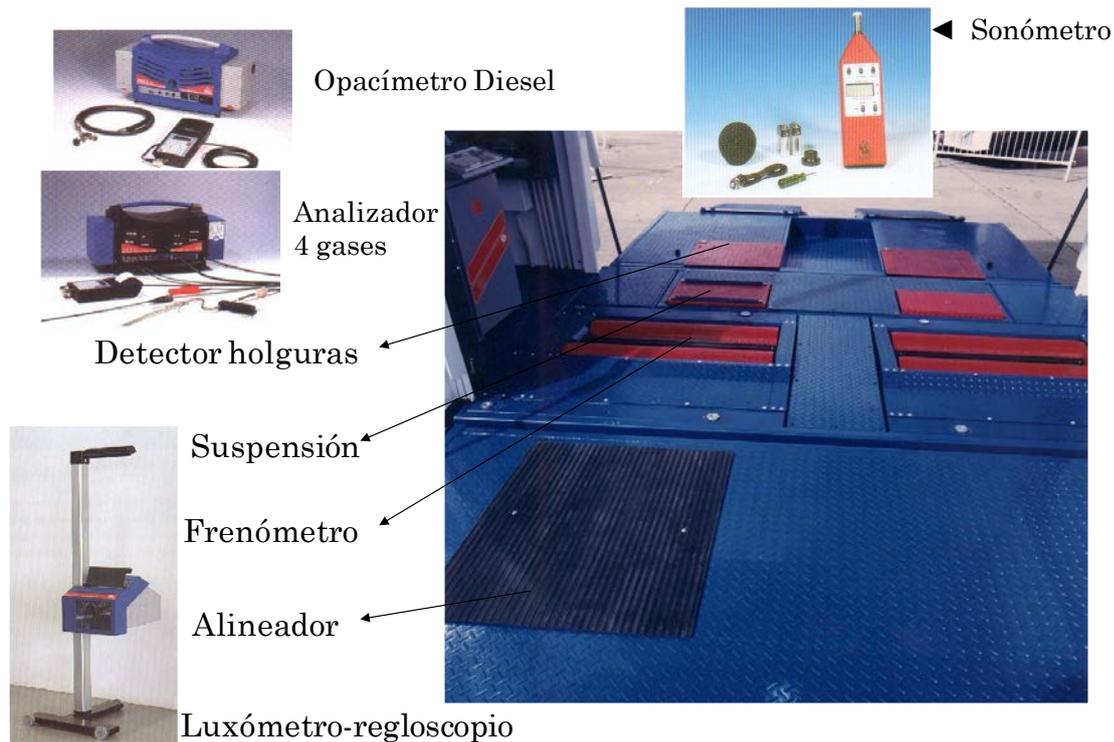


Figura 1: Equipos de una línea de Revisión Técnica Vehicular

Adicionalmente, la legislación nacional vigente, exige un modelo informático en el cual la autoridad local debe ser quien califique y emita los documentos de aprobación y el operador únicamente es un fedatario, por lo que, hay en la práctica restricciones normativas a un modelo de liberalizado. Una línea de RTV integral informatizada, que opera bajo el mecanismo de control paramétrico de defectos codificados multinivel, es capaz de revisar un vehículo liviano particular en 8 minutos y un vehículo pesado multieje en 20 minutos; por ello se debe ser cuidadoso en el cálculo del número de líneas de RTV requeridas, a fin de maximizar el desempeño económico del sistema y minimizar la capacidad ociosa.

2. RIESGOS DE MODELOS NO CENTRALIZADOS

Como parte del estudio, sobre la base de la experiencia internacional especialmente la de países vecinos (Perú y Colombia) se analizó la no conveniencia del empleo de modelos no centralizados o también conocidos como de autorización liberal (licenciamiento). A continuación, se resumen las principales razones para la recomendación de no optar por esta alternativa.

- **Desigualdad en los procesos:** Dificultad para la autoridad en controlar que los procesos desarrollados en cada centro sean homólogos. Al liberalizar el mecanismo de

autorización, cualquier persona natural o jurídica puede montar una planta y, por ende, la autoridad competente regularmente resulta deficitaria en cuanto a la capacidad e infraestructura requerida para soportar los servicios de capacitación, auditorías, controles y unificación de criterios de evaluación. Todo esto reduce la efectividad de los controles aplicados y atenta contra la calidad del servicio, poniendo en riesgo también la imagen de la autoridad.

- **Grandes desventajas para el Estado:** En estos modelos es muy complejo el definir una parte de la tarifa para la autoridad, pues la misma normalmente va únicamente ligada al otorgamiento de las licencias de operación, mientras que se le obliga a importantes gastos para intentar fiscalizar el proceso.
- **Los inversionistas se ven tentados a desvirtuar su trabajo:** Debido a la competencia no controlada, los inversionistas intentan no perder su dinero, pudiendo llegar a emplear estrategias como venta de certificados falsos, reparaciones vinculadas, etc. Esto favorece el negocio de pequeñas plantas de mecánicos artesanales y saca del mercado a las empresas grandes y consolidadas, en perjuicio del usuario y de la autoridad.
- **El sistema “abierto” conspira contra la calidad en el servicio:** Sin principios sólidos ni experiencia en la administración del sistema, las plantas con alta capacidad técnica no pueden competir con los pequeños, pues el usuario entiende el proceso simplemente como un mero “trámite”, por lo que para él es mejor la facilidad en la obtención del documento que la veracidad en la prestación del servicio.
- **La imagen del estado se deteriora fácilmente:** Dado que se convierte en un ente “autorizador” pierde fácilmente su capacidad de “controlador” y el usuario lo percibe como un acuerdo entre el dueño de la planta y la autoridad, vinculando a la misma a procesos irregulares.
- **Es fácil que el programa pase de ser un servicio del estado a un negocio de pequeños empresarios:** Este aspecto es muy peligroso y complejo pues este esquema operativo habitualmente mina la credibilidad de la autoridad y pone en riesgo el proceso.
- **Un sistema abierto deja entrar en el negocio a todo el que tuviese dinero:** Ejemplo de esto es que los vendedores autopartistas y talleres mecánicos instalen sus propias plantas y se “autoconfieran” certificaciones de inspección a vehículos reparados por ellos, o bien, que promuevan la compra de partes y piezas de recambio comercializadas por sus propietarios, poniendo en tela de duda todas las inspecciones. De igual forma, los mismos vendedores de equipos de RTV podrían convertirse en operadores, generando una competencia desleal, en la que se estructura una compleja cadena de “juez y parte”, vendiendo equipos a talleres y también siendo operadores autorizados. Estos esquemas dejan muy poca capacidad de la autoridad para intervenir en este tipo de problemas.
- **Todo ello ahuyenta a la inversión privada:** Pues las empresas con experiencia en el área saben que serán poco competitivos respecto a microempresarios con poca capacidad técnica, experiencia y responsabilidad. Además, su nivel de inversión es mucho mayor, lo que hace que su riesgo también sea alto.

- **Escasa recopilación de información útil:** Debido a que los sistemas no son homólogos, la información es difícil de recopilar y procesar, lo que vuelve casi inútil el sistema como herramienta para gestión del parque vehicular. Estos esquemas también vuelven “rígidos” los límites de calificación, pues cambiarlos queda bajo la responsabilidad de cada ente de inspección.
- **Pobres resultados visibles:** Estos sistemas a menudo son tan frágiles que sus resultados generalmente terminan siendo contraproducentes, es decir, se incrementan las emisiones y eventualmente también los siniestros de tránsito.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. CONCLUSIONES

- La modalidad más conveniente a los intereses del Distrito Metropolitano de Quito, para la implementación del Sistema de Revisión Técnica Vehicular, basados en las opciones que otorga la legislación nacional y la experiencia reciente de los GAD que han llevado adelante los procesos, sería la Alianza Estratégica con una potencial Empresa Pública Metropolitana competente en el área requerida (aun no existente), en aplicación del artículo 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; sin embargo, también es viable el desarrollo de una Asociación Público Privada bajo la figura de delegación a un operador privado con competencia técnica en la materia, para lo cual se recomienda que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito avoque conocimiento y otorgue su aprobación al proceso precontractual de delegación. En cualquiera de los dos escenarios, el inicio del proceso se daría a partir de la disposición por parte del alcalde de la delegación a la entidad ejecutora para el inicio del ajuste de los documentos precontractuales y reglamentarios del procedimiento de contratación cuyos borradores ya han sido oportunamente remitidos al Señor Alcalde.
- De las cifras determinadas por el modelo matemático aplicado, se concluye que es viable la implementación de una Asociación Público Privada con una rentabilidad adecuada para el operador y para la autoridad local considerando que el operador realice también los trámites documentales de registro vehicular pero teniendo como ingreso único su participación dentro de la tarifa por RTV.
- Es importante destacar que, a nivel mundial, los modelos de Revisión Técnica Vehicular más exitosos son los que siguen la figura de asociatividad público privada, debido a la plena diferenciación de roles que en los mismos se alcanza y al elevado control que la autoridad puede ejercer sobre el operador, sin olvidar el hecho de que los mismos permiten a las autoridades nutrirse con recursos económicos frescos que pueden reinvertirse en la propia supervisión del sistema, aspectos que resultan de importancia crítica para el sostenimiento de los programas a largo plazo.
- Es necesario destacar que los valores de las tasas de Revisión Técnica Vehicular determinados a nivel nacional por la Agencia Nacional de Tránsito y aquellos empleados actualmente en el Distrito Metropolitano de Quito, están fijados en función de la sostenibilidad del sistema y no para la generación de ingresos adicionales para las autoridades locales, similares a los que habitualmente se obtienen por los tributos de diversa índole impuestos en

base a las competencias que para ello otorga la ley. No obstante, ingresos extraordinarios pueden generarse en torno al proceso de Revisión Técnica Vehicular, en vinculación con las sanciones que pueden ser definidas vía Ordenanza y, dado que las mismas no son materia del Código Orgánico Integral Penal como las demás infracciones de tránsito, estas pueden ser recaudadas por la vía administrativa, empleando para ello el propio sistema informático de la Revisión Técnica Vehicular.

- También se debe considerar que el Sistema de Revisión Técnica Vehicular genera mucha información útil respecto de la flota vehicular que circula en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, con lo cual es posible emprender una serie de programas tendientes a la mitigación de los impactos causados por la flota vehicular, así como su gestión integral, incluida la de cobro de tasas municipales de rodaje, que pueden constituirse en fuentes significativas de ingresos para el Municipio Metropolitano de Quito.
- La plataforma de Revisión Técnica Vehicular puede llegar a tener un costo significativo dentro del sistema, el mismo que se ha incorporado en los cálculos del modelo matemático considerando que sería responsabilidad del operador delegado su actualización y oportuna entrega a la autoridad delegada para la administración del respectivo contrato.
- La alta incertidumbre de los datos de flota vehicular incide directamente sobre el modelo financiero y sobre el diseño de capacidad productiva, lo cual a su vez repercute directamente en la tasa de participación del Municipio Metropolitano de Quito, razón por la que en el desarrollo de los estudios del sistema de RTV del DMQ se han considerado como punto de partida los datos obtenidos en los últimos años de la propia Revisión Técnica Vehicular del DMQ, lo que brinda una alta confiabilidad en los mismos y reduce la incertidumbre del modelo matemático.
- El CRTV de San Isidro del Inca se encuentra ubicado en una zona exclusivamente residencial, rodeado de unidades educativas para población de ingresos medios altos y con vías de acceso secundarias que al momento se encuentran cercanas a la saturación durante las horas de inicio y finalización de las jornadas educativas. Estas horas de inicio y finalización no son uniformes, pues los colegios del sector han llegado a acuerdos para traslapar sus ingresos y salidas, a fin de evitar el impacto negativo en el tráfico del sector, generado por esa no deseada coincidencia. Ello también reduce la posibilidad de continuar operando la planta como hasta el momento, pues estos traslapes son de varias horas y dificultan cualquier movimiento de horarios de atención del CRTV.
- Por su parte, el Centro de Revisión de Florida se encuentra ubicado dentro de un predio de grandes dimensiones (más de 6 ha) de las cuales solo utiliza una parte marginal (aproximadamente 3000 m²), razón por la que, de considerarse su continuidad, debería procederse a la partición en lotes del predio o bien a la declaratoria de propiedad horizontal (debido a la zonificación del área en la que se encuentra) y la consecuente pérdida de áreas de terreno tanto por retiros de la quebrada aledaña cuanto por vías internas. Dado que dicho predio se encuentra en arriendo, para esto se debería contar con el consenso del propietario del inmueble, pues de momento solo se encuentra arrendado, de modo que el Municipio Metropolitano de Quito pueda adquirir únicamente el lote de terreno que requiere y no toda la propiedad, pues la misma tiene un avalúo muy alto (más de US\$ 7'000.000), que solo

tendría sentido si la autoridad capitalina considera apropiado realizar esta inversión con otros fines diferentes a los de la RTV.

- Es necesario también considerar, como se muestra en los cálculos de modelamiento matemático realizados para esta planta, que el CRTV de Florida no cumple con el requerimiento de un mínimo número de plazas de estacionamiento requeridas para la operación a plena carga durante los períodos de alta demanda. En tal virtud, a menos que se realicen inversiones considerables en expandir su área de terreno para incluir un mayor número de plazas, las complejidades de su operación irán en aumento. A este hecho se suma el que el predio se ubica en una zona de exclusividad residencial y que no es posible generar vías de un solo sentido para su acceso, debido a que su ubicación es al final de un pasaje. Adicionalmente, al igual que el CRTV de San Isidro, esta planta tiene un importante centro de atracción de viajes, la Agencia Nacional de Tránsito, que causa frecuentes atascos de tráfico que no encuentran salida y vuelven más complejo el funcionamiento conjunto de ambos servicios.
- En base a la evidencia documentada mencionada anteriormente, se concluye que los Centros de Revisión de Florida Alta y San Isidro tienen limitaciones operativas significativas que vuelven poco recomendable la continuación de su trabajo con un horizonte de 10 años, como el que se ha analizado. Por otra parte, los demás centros de RTV tampoco fueron diseñados con el propósito de que se realice dentro de los mismos la totalidad de trámites y procedimientos vinculados a la matriculación, razón por la que en la actualidad los propietarios que realizan la RTV y desean realizar el proceso de renovación de matrícula anual, son conminados a sacar su vehículo de las instalaciones con el propósito de evitar colapsar los estacionamientos de post revisión, lo cual genera molestias e incomodidades para los usuarios. Por ello se ha previsto que únicamente el CRTV de La Cristianía, de propiedad del MDMQ, preste servicios dentro del futuro sistema de RTV del DMQ, mientras que los restantes centros requeridos deberán ser construidos por el operador delegado, en base a los lineamientos técnicos que la autoridad administrativa delegada establezca.
- De los datos analizados, se ha evidenciado que la proporción de vehículos livianos, motocicletas y vehículos pesados del DMQ se mantiene a lo largo del tiempo en forma casi constante, con un 89% de livianos, 8% de motocicletas y 3% de pesados. Esto determina que el sistema de RTV del DMQ debe considerar de modo especial la atención a los vehículos livianos, razón por la que se mantiene el fundamento de contar con Centros de Revisión Técnica Vehicular especializados en vehículos livianos y motocicletas. Paralelamente, el número de motocicletas que al momento se tienen, respecto del universo total de vehículos livianos, no justifica en el DMQ la instalación de líneas exclusivas para motocicletas.
- Al momento el Distrito Metropolitano de Quito cuenta con 4 líneas de RTV en operación para vehículos pesados y 2 más que entrarán en operación en el CRTV de La Cristianía. Esta cantidad de líneas para vehículos pesados genera al momento capacidad operativa excedente y, considerando la tasa de crecimiento de la flota vehicular por los años subsiguientes, con seguridad lo será hasta el final del período de concesión.

3.2. RECOMENDACIONES

En base a la información generada por el especialista Ing. Roberto Custode se recomienda:

- Sobre la base de lo evaluado, se recomienda al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito considerar la creación de una Empresa Pública Municipal con competencias en materia de RTV y matriculación, a la que se le disponga la realización de un proceso de selección y contratación de un Aliado Estratégico que construya, equipe y opere las plantas de Revisión Técnica Vehicular dentro de su jurisdicción, en base a las disposiciones y atribuciones que le otorga la Ley Orgánica de Empresas Públicas en su artículo 36. No obstante, en caso de que ello no se alinee con las políticas de la actual administración municipal o no existan condiciones favorables para ello, se puede optar también por la Delegación Directa por parte del Municipio Metropolitano de Quito, iniciando con la delegación por parte del Señor Alcalde a la unidad técnico administrativa adecuada, para el inicio del proceso precontractual de selección y contratación del operador privado delegado.
- Se recomienda al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito descartar las opciones de implementación por cuenta propia y de autorización a particulares, por considerarlas lesivas a los intereses institucionales y atentatorias contra la sostenibilidad del proceso de Revisión Técnica Vehicular.
- Tan pronto como el MDMQ desarrolle el concurso de ofertas y logre la adjudicación del mismo, se recomienda iniciar un proceso de socialización del nuevo sistema de Revisión Técnica Vehicular, con el objeto de que la ciudadanía sea apropiadamente informada de la próxima entrada en operación y se genere favorable predisposición a la medida.
- Se recomienda no mantener los Centros de Revisión Técnica Vehicular de San Isidro y Florida, debido a las consideraciones expuestas. Adicionalmente, se recomienda que los nuevos CRTV se emplacen en lotes de terreno distintos a los actuales, considerando en su diseño la condición operativa de los servicios de Matriculación y Registro Vehicular a ser delegados. Esta consideración no aplica al nuevo CRTV de La Cristianía, el cual se emplaza en un terreno de propiedad municipal y cuyo diseño obedece a la lógica de un proceso integrado de los servicios de RTV, Matriculación y Registro Vehicular. Se recomienda que el Municipio Metropolitano de Quito ponga a disposición del operador terrenos municipales, pues ello redundaría en beneficio de sus intereses y de los usuarios. Del mismo modo, se recomienda que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o en su defecto, los oferentes del nuevo proceso de RTV, busquen uno o dos lotes de terreno que totalicen al menos 10.000 m² en el flanco sur de la ciudad, que deberán reunir las características idóneas para la construcción de una facilidad de este tipo, las mismas que se enlistan a continuación:
 - Ser terrenos mayormente planos.
 - Encontrarse ubicados fuera de zonas residenciales consolidadas. Preferentemente en sectores industriales o zonas de tolerancia (zonas de moteles y clubes nocturnos).
 - Contar con vías de acceso de primer nivel y conectarse a ellas mediante vías colectoras o arteriales pavimentadas.
 - Poseer conectividad eléctrica de potencia media.

- Contar con servicios de telecomunicaciones por fibra óptica de alta capacidad.
- No requerir de grandes rellenos para alcanzar el nivel de la vía aledaña y, de preferencia, no estar sobre rellenos de quebradas.
- Encontrarse limpio y aparentemente compactado.
- Se recomienda que se considere al desarrollar la nueva plataforma informática de la RTV, el incluir en la misma un módulo de registro vehicular alternativo a las improntas, que permita la verificación mediante firma electrónica y registro visual de la numeración de identificación vehicular (VIN o Chasis). Los requisitos de dicho módulo deben estudiarse y definirse en un documento apropiado para tal fin.
- Es recomendable que la AMT refuerce el control en vía pública respecto de la realización de la RTV. En este mismo sentido, se recomienda que se implemente el sistema de identificación vehicular mediante radio frecuencia (RFID).

*Realizado por: Henry Vilatuña G.
Director de Políticas y
Planeamiento de la Movilidad*

*Para: Guillermo Abad Z.
Secretario de Movilidad*

NOTA: El presente informe técnico fue generado en base a la información generada por el Especialista en RTV Ing. Roberto Custode